

## 第3章 土地の保有・利用および関連制度

著者	丸谷 浩明
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	アジアを見る眼
シリーズ番号	93
雑誌名	都市整備先進国・シンガポール：世界の注目を集 める住宅・社会資本整備
ページ	53-64
発行年	1995
出版者	アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00017744">http://hdl.handle.net/2344/00017744</a>

## 第3章

# 土地の保有・利用および関連制度

シンガポールの進んだ都市整備の在り方を理解するには、その前提として「国有地が非常に多く、農地がほとんどない」という土地の保有・利用状況や、土地収用をはじめとした各種の特徴的な土地制度をまず知っておく必要がある。

シンガポールの国土面積は、一九九三年現在で六四一・四平方キロメートルである。この広さは、東京二三区（六一八平方キロメートル）や淡路島（五九四平方キロメートル）よりひと回り大きいにすぎない。

人口は二八七・四万人（一九九三年）である。人口密度を各国の比較できる九一年でみると四七一人／平方キロメートルで、東京都の五四三人／平方キロメートルより低いものの、神奈川県の一三三四人／平方キロメートルよりは高い。人口密度を世界の都市と比較すると、一般に、欧米の大都市よりは高いものの、アジアの周辺地域の大都市よりは低い。また、国としてみれば、人口が集中した都市だけの国であるだけに、圧倒的に高い人口密度の国である。

一九九三年の土地利用状況を地目別でみると、建物がある土地三一六・五平方キロメートル、農地六・九平方キロメートル（ゴム、ココナッツのプランテーションは除くが、これはほとんどない）、森林二八・六平方キロメートル、その他二七三・八平方キロメートルとなっている。この数字から、まず農地の面積が非常に狭いことがわかる。また、建物のある土地の比率が国土の約半分と広いが、これはシンガポールの国土がほとんど平坦で、多くを都市的に利用していること

がわかる。

一九八〇年当時と比較すると、建物のある土地は九・四％増となっている一方、農地は約一〇分の一以下に減少している。また、森林は二八・六平方キロメートルであったので横ばいである。したがって、シンガポールでは農地が建物のある土地等の都市的な土地利用へと急激に転換されてきたことがわかる。なお、現在、国土の約三％が自然保存区に指定されている。

## 1 土地保有・収用制度

### 高い国有地比率

シンガポールは、もと英国植民地であったこともあり、英国流の「土地は究極的に国家に帰属する」という考え方が広く人々に受け入れられている。また、歴史を振り返ると、近代化が英国の進出とともに始まり、英国の交通、軍事の要衝となっていたため、英国が直接保有する土地の比率が高かった。

一九五九年にシンガポールが自治を獲得した後、政府は、国の発展には住宅、社会資本の早急な整備が不可欠であり、そのためには用地確保が必要であると判断した。そこで、まず、国による土地の強制的な取得（土地収用）が積極的に進められた。その結果、現在までに国土の約

三割が土地収用されている。さらに、政府は海岸の埋立をも積極的に行い、すでに国土の一割を埋立で増やしてきた。これらの結果、現在では、全国土のうち国有地が約八割を占めるとみられている（ただし、シンガポール政府は、最近、国有地比率のデータを公表していない）。

国有地は法務省 (Ministry of Law) の土地局 (Land Office) が管理しているが、再開発の推進主体の都市再開発庁 (URA) や、住宅団地開発主体の住宅開発庁 (HDB) が、土地局から移管を受け、管理している場合が多い。政府が利用していない国有地を民間企業や個人に利用させる場合には、売却ではなく長期賃貸の形式がとられるのがシンガポールの特徴である。この場合、賃貸期間は九九年間が多く、賃貸料は当初一括払いで、毎年または毎月支払うのではない。賃貸期間が長期なので、この当初一括の支払金額は、土地を購入した場合とさほど変わらない額となる。しかも、土地は期間後に政府に戻ってくる。

民間に対する長期賃貸先の募集は、土地の利用条件を指定したうえで、一般競争入札にかけるのが大部分である。入札は、売却の場合と同様で、長期賃借希望者が支払う準備のある賃料額を入札する。なお、こうした土地の長期賃借権は、通常、建物を建築した後は譲渡自由である。

## 土地収用制度

土地収用制度はシンガポールの土地政策の重要な柱である。一九五九年から八九年までの間にすでに約一九〇平方キロメートル（国土の約三割）の土地が

政府により収用されたことにそれが表れている。土地収用は、公共施設整備以外に、都市再開発事業とニュータウン開発で特に大きな役割を果たしてきた。シンガポールの都市再開発事業の詳細は後述するが、地区内の土地・建物を全面的に収用する方法がとられる。

土地収用対象事業としては、道路整備等の公共施設、軍用施設等の整備事業のほか、HDBの住宅団地開発、ジュロン開発公社(JTC)の工業団地開発、シンガポール港湾局(PSA)の港湾関連施設開発、そしてURAの再開発事業などがある。

土地収用は、土地収用法(Land Acquisition Act)に基づき行われる。現行の土地収用法は一九六六年に制定された。現在、省庁の各部局や外局が行う公共公益目的の事業に必要な土地取得は、任意買収が行われることがなくすべて土地収用の公告がなされ、土地収用の手続きに沿って行われる。

土地収用手続きの実施機関は、法務省にある土地局に一括されている。以前は住宅開発庁(HDB)などの各公的事業主体がそれぞれ土地収用を行っていたが土地局に統合された。具体的な手続きは、まず、土地収用を必要とする公共事業について、事業を施行する各省庁、法務省などの関係省庁の協議を経たのち、国会にかけられて議決され事業決定にいたる。その後、土地局により土地収用の公告がなされる。この公告により地権者は正式に土地収用の事実を知ることになる。

この際、地権者は土地収用の決定自体に対する訴訟の提起はできないことになっているので、事業が訴訟により遅れることはない。収用の補償額について地権者と政府機関との間で合意ができない場合は、まず第三者組織での調停を受け、それでもまとまらない場合には裁判にもちこまれることとなるが、この場合の裁判は一審制である。ごくまれに収用の手続きの違法を争う裁判もあるが、ほとんど問題にはならない。このような手続きによるので、シンガポールの土地収用はほとんど滞ることがない。

土地の収用価格は、現行、「一九九二年一月一日の評価額と収用時の評価額を比べて低いほうの額」とされている。なお、八七年十一月三十日までは七三年十一月三十日と収用時の低いほうとされ、その後九三年二月までは八六年一月一日と収用時の低いほうとされていた。このように一定時点を固定して、その基準時より地価が上昇しても政府はそれがなかったものとして収用価格を決定できる制度は、政府の用地買収コストの増大を防ぎ、一方で地権者の交渉の引き延ばしによるゴネ得が発生する余地をなくしており、政府の計画的な土地取得を容易なものとしている。

しかし、この収用価格と収用時点の市場価格との格差については、たびたび議論の対象になっている。現行の土地収用法が制定されたのは一九六六年であるが、その国会審議中の六四年六月、当時の首相リー・クアンユー氏は、その導入理由として、「土地は固定した商品であり、人

口の増加や開発の圧力により土地の価格は不可避免的に上昇する。この土地からのくじ引きやタナボタのような不労所得を民間の土地保有者や投機家に帰属するのを防がなければならない」といった趣旨の説明をした。さらに、九三年三月の基準時変更の法律改正の際にも、野党はこの格差が問題であると指摘した。これに対し政府は、社会資本、住宅の整備が国民に与えるメリットの大きさを考えれば、このような土地収用を円滑に進めるための制度は充分是認されると説明した。

ただし、一九九三年に基準時の改正が実施されたのも、それまでの基準時であった八六年から経過期間が長くなり、特に八六年は地価が底値になっていたため、収用時の市場価格との差が大きくなり、収用される土地の地権者の不満が大きくなってきたことに対応するものであった。この改正前には、「〇〇の土地は収用にかかったために民間へ売却する場合と比較して〇〇ドルの損失となった」といった新聞報道も目につく状況であった。

このような土地所有者の財産権を一部制約してでも土地収用を円滑化し公共事業を推進するという政策によって、実際、シンガポール国民は政府の主張するメリットを享受してきたし、このことを国民は十分認識していると思われる。しかし、今日、都市整備はすでに相当の水準に達しており、この論理が将来においても変わらぬ説得力をもち続けられるかどうか注目される。



## 2 地価の変動——動向と政府の対応

### 大きい地価変動

シンガポールにおける地価の変動は、長期的なトレンドをみれば経済発展に起因する土地需要の全般的な高まりを反映して上昇傾向にあったといえる。しかし、数年単位でみれば、地価の上下の変動が大きく、下方硬直性はまったくみられない。これは、オフィス、住宅等それぞれの上物用途の需給関係に地価が敏感に反応し、大きく上下するからである。

当地において、上物の需給により地価が決定し、実際の利用を前提として地価形成がなされるようになっていく背景には、①国有地の長期賃借権の設定の際に、一定期間内に上物を建設することが義務づけられており、その完成までは転売が禁止されていることや、②不動産税（日本の固定資産税に相当）の賦課に当たって未利用地のほうが建付地より評価額が高くなること、などの有効な制度の存在がある。また、不動産賃貸契約が日本のように十年といった長期契約ではなく、三年程度（長くて六年）の比較的短い期間ごとの契約が普通であるため、オフィスや住宅の需給関係が契約賃料の変動として明確に現れやすく、これが不動産売買価格に反映される面がある。なお、シンガポールにおいては、土地の価格は上物の不動産価格と不可分という

認識が強く、日本の地価公示のような、建物とまったく独立した土地のみの価格を表す統計指標はない。

近年の地価の動向を一九八五年を一〇〇とした民間不動産価格指数（建物価格を含む。U R A による）の推移でみると、全不動産の指数は、七九年に四三であつたのが、八〇年七一、八一年一三〇と急上昇し、その後、八二年一二五、八三年一三〇と安定的に推移した後、八四年一二〇、八五年一〇〇、八六年八七と急落した。この急落は、八〇年代初めに商業・業務用不動産、民間住宅等の不動産需要が著しく高まって建設ブームが生じ、一方で経済成長が大きく鈍化したので、供給過剰が生じたことが理由である。その後、八六年半ばになって新規供給の手控えと経済回復の効果で、やや価格は上向きに転じ、八九年以降は不動産価格の値上がりが激しく、八九年一二五、九〇年一四一、九一年一五三、九二年一七三、九三年二一六と上昇を続けている。

### 政府の対応

政府は、地価の高騰に対して、原則として市場の動きに任せる態度をとっている。地価上昇に関する政府の主な懸念は、地価上昇がオフィス賃貸料やホテル宿泊料等に反映した場合に、外国企業や外国人観光客のシンガポール離れが起こるのではないかという点に限られているようである。政府が地価が上昇してもあまり問題とせずに行われる理由は、第一に、手厚い公共住宅政策により一般庶民の住宅は確保されているので地価上昇が

直接住宅取得難につながることも、第二に、公的な事業に必要な用地は強力な土地収用制度により地価上昇にあまり左右されず比較的容易に取得できることがあげられる。そして、地価が激しく上昇して問題が発生しそうなになった場合には、膨大に保有する未利用の国有地を市場に長期リースの形で直接供給するという手段を政府が常にもっていることも政府の余裕のある態度の背景にある。供給量を直接支配できるのであるから、政府がその気になれば地価の動向も相当程度支配できるであろう。

政府の地価上昇に関する規制政策としては、シンガポール通貨庁(MAS)が、外国からの不動産投機を抑制するため、行政指導により外国人・企業に対する土地取得資金融資を規制していることがあげられるのみである。

### 3 シンプルな土地税制とユニークな負担金

シンガポールの土地税制は、次のとおり、日本に比べてシンプルである。不動産の保有、譲渡に対する税はあるが、日本の不動産取得税に当たる税はない。

## 不動産保有と譲渡 に関する課税

まず、日本の固定資産税に相当する税として不動産税 (Property Tax) がある。この税の課税標準は当該不動産の年間評価額で、これは一年間賃貸した場合に通常得る見込み収入額である（ただし、実態はその八割程度ともいわれる）。日本の固定資産税の課税標準は「価格」（一般に時価より相当低いと理解されている）であるので、双方の違いに注意する必要がある。税率は、自己居住の住宅については課税標準の四％、他人に賃貸している住宅および業務用不動産に対しては一五％である。

また、土地、不動産の譲渡に関しては、対象物件が長期に保有されていた場合など、取得価格と売却価格との差益がキャピタル・ゲインと認められる場合には、非課税である。一方、不動産取引（業として行うものなど）として生じたと判断される差益は、所得と見なされ所得税・法人税 (Income Tax) が課税される。

開発負担金 (デベロップメント・チャージ) さらに、前述の土地税制とは別に、開発負担金 (Development Charge) というユニークな存在がある。マスタープランに定められた容積率を超えて開発を行う場合、すなわち、開発許可部局との交渉で特別

の許可を得た場合などに支払うことになる負担金である。例えば、住宅用途とされている地域に業務ビルを建てることを認められた場合、建物規模などに従って一定の基準により算定された額を支払う（詳しくは次章で後述）。

## 取引情報の 報告と公開

シンガポールでは、土地・建物の取引を行った者は、不動産税法の規定に基づき、一カ月以内に政府に取引内容を報告するよう義務づけられている。報告すべき項目は日時、売買当事者、不動産の面積、価格等となっている。報告された内容は、不動産鑑定士協会から毎週刊行物として同協会員に配布、公表され、これが実際の取引に当たったの指標として利用されている。